

HACIA UN ANÁLISIS DEL RETORNO SOCIAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA CONTABILIDAD SOCIAL

TOWARDS AN ANALYSIS OF THE SOCIAL RETURN OF PUBLIC PROCUREMENT THROUGH STAKEHOLDER ACCOUNTING

Beloke Alea Arrate

Doctoranda

Universidad de Deusto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0908-6325>

RESUMEN

El sector público ha recurrido tradicionalmente al sector privado con el objetivo de realizar proyectos de interés general, articulando dichas colaboraciones a través de distintos instrumentos jurídicos. En concreto, la colaboración público-privada de tipo contractual ha sido objeto de una notable evolución desde sus orígenes, positivizada en las distintas disposiciones de carácter normativo. En la actualidad, la contratación pública se concibe como una herramienta al servicio del sector público para el cumplimiento efectivo de sus fines.

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis sobre la viabilidad jurídica de utilizar la contabilidad social como herramienta para evaluar el retorno social generado por las empresas –el sector privado– en el desarrollo de los contratos del sector público. Esta herramienta, de igual manera, pretende visibilizar el valor generado por las empresas de economía social, en coherencia con el fomento que pretende la propia Ley de Contratos del Sector Público.

PALABRAS CLAVE: Colaboración público-privada, contratos del sector público, contabilidad social, impacto, retorno social, economía social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Alea Arrate, Beloke (2024). Hacia un análisis del retorno social de la contratación pública mediante la contabilidad social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 155-180.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27182>

ABSTRACT

The public sector has traditionally turned to the private sector to carry out projects of general interest, articulating these collaborations through different legal instruments. Public-private partnerships of contractual nature have undergone a notable evolution since their origins, which have been made positive in the various regulatory provisions. Today, public procurement is conceived as a tool at the service of the public sector for the effective fulfilment of its objectives.

The aim of this article is to analyse the legal feasibility of using stakeholder accounting as a tool for assessing the social return generated by companies –the private sector– in the development of public sector contracts. This tool also seeks to make visible the value generated by social enterprises, in line with the promotion of these enterprises as intended by the Public Sector Contracts Law itself.

KEYWORDS: Public-private partnership, public procurement, stakeholder accounting, impact, social return, social economy.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: B55, H43, H57, K12, L38.

EXPANDED ABSTRACT

Public-private partnerships are an established but evolving reality. There are numerous forms of collaboration, articulated through different legal instruments, but due to its relevance, this article focuses on contractual collaboration, on public procurement. Nowadays, public procurement represents a crucial instrument for the public sector to deliver, in collaboration with the private sector, the work, goods and services necessary for the development of its competences, but also a means for the development of public policies in the social field, among others. It plays a key role, so the regulation of the subject is of paramount importance in order to adapt to the new needs of society.

In Spain, the earliest historical references to public procurement, dating back to 1852, refer to contracts being awarded to the cheapest bidder, based on price alone. In the 19th century, legislators, as representatives of the taxpayers, were primarily concerned with avoiding unnecessary or wasteful spending. However, Spain's accession to the then European Economic Community in 1986 led to the adaptation of the national laws to the Community Directives. Since then, due to the strong European influence, the consideration of other aspects in addition to price, such as social aspects, has been strongly encouraged. Moreover, in addition to the regulation itself, case law has also played a key role in the evolution of public procurement. It must be noted that the Spanish Supreme Court, in its judgement of 23 May 1997, already ruled that the administration is not obliged to accept the best price, but only the offer that is most favourable to the public interest.

The most significant advancement in sustainable and socially responsible public procurement can be attributed to the current Law 9/2017, of 8 November, on public sector contracts, which transposes European Directive 2014/23/UE and Directive 2014/24/UE. The current legislation provides a flexible legal framework for the inclusion and development of social issues, with the objective of achieving the best price/quality ratio. This is reflected in the entire procurement process: in the solvency criteria, in the award criteria and in the special conditions of execution. In particular, the use of award criteria has a direct influence on the awards that are finally made by the public sector; nevertheless, in practice, the excessive weighting usually given to the price, as an award criterion, undermines the general precept of awarding contracts on the basis of the best value for money. Consequently, it is imperative to incorporate impact and value measurements.

The regulation of public procurement should not be understood solely in terms of budget-saving policies. The optimal tender is the one that generates the most value for the available budget. The formalisation of a contract that minimises cost does not necessarily lead to an optimisation of the value generated for the citizens, the society. In fact, inappropriate

cost-saving policies could harm the purpose of the contracting system, the relationship between outputs (social return) and inputs (costs).

Stakeholder accounting is a tool that aims to extend the scope of financial accounting. It quantifies the social value generated by a company through its activities in monetary units. Previous research has primarily focused on an economic perspective, evaluating the efficiency of public resources from the perspective of tenders. At this juncture, it would be prudent to pursue the legal feasibility of incorporating them into the specific administrative clauses.

Thus, based on the methodological basis of previous studies, a new tender was selected to rewrite the specific administrative clauses, by adding an award criterion based on social value or social return, as a case study. It corresponds to a service contract and the following criterion has been included: the value generated by the bidding company through employment, purchases from suppliers and contribution to the Public Administration in the development of the contract activity. In addition, weighting ratios can also be used to ensure a homogeneous comparison of the value generated. Calculations should be made for each of the bidding companies. In this way, quality would be examined when awarding the contract, in terms of social return, and in balance with the price.

In summary, from a legal point of view, the award criteria of a public contract must always fulfil four conditions: (i) they must be linked to the subject matter of the contract, (ii) they must be published in advance, (iii) they must be specific and objectively quantifiable, and (iv) they must comply with European law, in particular the principle of non-discrimination, as well as the freedom to provide services and the freedom of establishment. In this way, the main difficulty in considering social value as an award criterion lies in the interpretative parameters, in particular as regards the link with the subject matter of the contract and the prohibition of territorial clauses.

On the one hand, with regard to the first of these, it should be noted that Law 9/2017, of 8 November, on public contracts, contains an important innovation with respect to the previous regulations. Previously, a direct link to the subject matter of the contract was required, which led to the invalidation of many award criteria. However, the current law avoids specifying that the link must be direct, which to some extent means that the concept is more flexible. Likewise, the current legislation focuses on the so-called "life cycle", and this view of products, goods or services from their origin also leads to a relaxation of the requirement of the link to the subject matter of the contract. In the light of the above, as regards the link with the subject of the contract, this condition does not appear to be an obstacle to the inclusion of a calculation of the value returned to the community, especially when the score awarded on the basis of this criterion is directly linked to the development of the contract itself.

On the other hand, with regard to the prohibition of incorporating territorial clauses, it should be noted that, to date, clauses related to criteria on taxation in a specific territory have been considered discriminatory. This is because they imply a limitation to the principle of competition that all procedures must respect. It is also pertinent to consider the circumstances in which the Spanish Supreme Court permits proximity award criteria to be incorporated into the specifications of a service contract. In this case, proximity implies a reduction in emissions, consequently leading to a decrease in pollution. This example shows that the principle of free competition is not an absolute principle, but a guiding principle of public procurement that needs to be balanced with others to make procurement truly strategic and sustainable. Although it is an environmental criterion, it could be extrapolated to the social perspective.

Although it is clear from the current Law 9/2017, of 8 November, on public sector contracts that, for both EU and national legislators, the social perspective and the principle of free competition are not incompatible concepts, we still encounter practical and interpretative difficulties that make it difficult to strike a balance between the two - mainly due to a strict and somewhat outdated hermeneutic regarding the link with the subject matter of the contract and territorial clauses -. The regulatory framework for public procurement considers quality as a new paradigm that needs to be properly assessed, and stakeholder accounting can contribute to this. It must therefore continue to be legally scrutinised and even be subject to interpretation by the courts.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Marco teórico: avanzando en una visión más social de la contratación pública. 3. Una propuesta basada en retorno social. 3.1. Análisis de caso. 4. La consideración del valor social en los pliegos de cláusulas administrativas particulares: dificultades. 5. Conclusiones y futuras líneas de investigación. Bibliografía.

1. Introducción

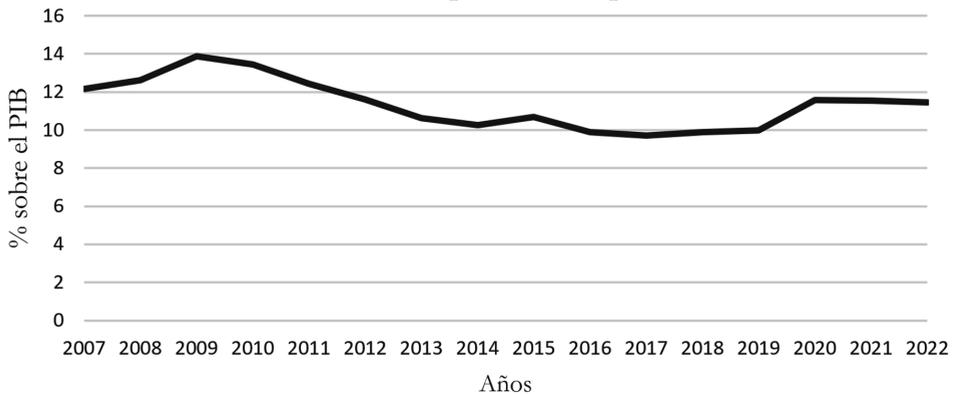
La colaboración entre el sector público y el sector privado constituye una realidad consolidada, aunque en constante evolución. El sector público ha recurrido tradicionalmente al sector privado con el objetivo de realizar proyectos y actuaciones de interés general, bien por la imposibilidad de realizar determinadas actuaciones por sus propios medios, o bien con el objetivo de obtener una sinergia, y así lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios, actividades, obras o suministros. Existen múltiples formas de colaboración público-privada, articuladas a través de distintos instrumentos jurídicos, que atienden a características tales como el grado de implicación del operador privado, el sector de actividad, la duración de la colaboración, su financiación o la equidad en el reparto de los riesgos¹. Sin embargo, por su relevancia, el presente artículo se centra en la colaboración de tipo contractual².

1. FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José (2013): *La colaboración público privada: su aplicación práctica*, Hispalex, Sevilla, pp. 28-29.

2. Es preciso diferenciar la colaboración público-privada aquí referida del contrato de colaboración público-privada stricto sensu regulado en el artículo 11 del derogado *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, que se definían como “aquellos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión; b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas; c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado; d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado”.

En sentido estricto, cualquier contrato en el que sea parte contratante el sector público constituye, por definición, una forma de colaboración público-privada. Esto es, cada vez que el sector público decide contratar un bien, obra o servicio con un tercero, se encuentra solicitando su colaboración en la consecución, directa y/o indirecta, de una finalidad pública. A este respecto, también conviene destacar que, cuando el sector público contrata, goza de una posición jurídica especial, que le otorga una serie de poderes justificados por su orientación al servicio del interés general³.

Cuadro 1.
La contratación pública en España: %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Para enmarcar la relevancia de la contratación pública desde el punto de vista económico, resultan clarificadores los siguientes datos⁴. En España, el nivel de gasto en contratación pública de 2022 supuso el 11,46% del Producto Interior Bruto (PIB)⁵ y, en general, en los últimos años el gasto en contratación pública como porcentaje del PIB ha aumentado notablemente en todos los países de la OCDE miembros de

3. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2023): “La buena administración en la contratación pública”. En: *Cinco años de la Ley De Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Pintos Santiago, Jaime), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 109-141.

4. Datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que pueden consultarse en la siguiente dirección web: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV#> (consultada el 20 de mayo de 2024).

5. “El uso más importante del PIB es como medida del tamaño de la economía”: KRUGMAN, Paul R., WELLS, Robin & GRADDY, Kathryn (2022): *Fundamentos de economía. Cuarta edición (quinta edición original)*, Editorial Reverté, Barcelona, pp. 358-364.

la UE. Entre los 22 países de la OCDE que forman parte de la UE, la contratación pública aumentó del 13,7 % del PIB en 2019 al 14,8 % en 2021⁶.

2. Marco teórico: avanzando en una visión más social de la contratación pública

La contratación pública supone un instrumento necesario para que el sector público se abastezca, en colaboración con el sector privado, de los bienes, obras y servicios necesarios para el desarrollo de sus competencias⁷, pero también un medio para el desarrollo de otras políticas públicas de carácter social, medioambiental, de innovación y desarrollo, así como para la promoción de las PYMES y de las empresas de economía social⁸. Tras la transposición de las denominadas Directivas de Cuarta Generación⁹, una de las cuestiones que pretende garantizar la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley de Contratos del Sector Público o LCSP), además de que la contratación pública se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, consiste en conseguir que la misma se utilice como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, entre otras¹⁰.

6. Los datos también reflejan cómo la pandemia derivada del COVID-19 provocó un aumento en la contratación pública en relación con el PIB.

7. Así lo pone de manifiesto la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) 2023-2026, que constituye un instrumento jurídico vinculante regulado en el artículo 334 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

8. De acuerdo con el artículo 1.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se debe facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

9. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (llamada "Directiva de Concesiones"), Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

10. La LCSP fue transpuesta tardíamente al ordenamiento jurídico. El plazo de transposición de las Directivas para los Estados Miembros de la UE expiraba el 18 de abril de 2016 y no fue hasta el año siguiente cuando la Ley fue aprobada. MORENO MOLINA, José Antonio (2018): *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017*, Instituto Nacional de Administración Pública y Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 41-51.

En el contexto actual, marcado por la denominada Estrategia Europa 2020¹¹, la contratación pública desempeña un papel clave, y la regulación de la materia adquiere una importancia capital para adecuarse a las nuevas necesidades de la sociedad. Sin embargo, esta concepción estratégica de la contratación pública no se ha producido de forma automática, sino progresiva en el tiempo. Así, con la intención de contextualizar la regulación actual y el propósito de la contratación pública, procede ahondar en los antecedentes legislativos de esta materia, que cimentan la legislación vigente, y cuya evolución a lo largo de la historia hace notablemente más comprensible el estado actual de la cuestión.

En la historia de nuestro Derecho existen numerosas disposiciones relacionadas con los Contratos de Obras Públicas, pero no es hasta el año 1852 cuando se sintetizan los principios básicos rectores de la contratación. Una de las primeras referencias históricas a la contratación del sector público¹² la encontramos en el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, publicado en la Gaceta de Madrid, con la firma de Juan Bravo Murillo, que en la exposición declara que “la gran base en que está fundado el proyecto de ley propuesto consiste en que los contratos se verifiquen generalmente por subastas, y estas por pliegos cerrados”¹³. Propugna que los contratos han de adjudicarse al mejor postor, sin atender a otros aspectos que no sean el precio. De este modo, la subasta se constituyó como el sistema ordinario de selección de contratistas, en contraposición a la adjudicación directa¹⁴. Se generalizó en toda Europa a lo largo del siglo XIX como procedimiento de selección de contratistas. En este siglo, los legisladores, como representantes de los contribuyentes, tenían como preocupación primordial el dinero que pertenecía al Estado y evitar los gastos innecesarios o inútiles¹⁵.

11. La Estrategia Europa 2020 fue aprobada con el objetivo de que la UE saliera fortalecida de la crisis económica y financiera, y se convirtiera en una economía inteligente, sostenible e integradora, con altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

12. ROCA ROCA, Eduardo (1995): *Ley de contratos de las Administraciones públicas. Estudios y comentarios*, Editorial Comares, Granada, pp. 5-13.

13. Ya en el siglo XIX se empieza a tomar conciencia de la importancia de determinar procedimientos para seleccionar a los contratistas de las Administraciones Públicas. El Real Decreto de 27 de febrero de 1852 tiene una clara motivación de atajar la corrupción y, como se expone en la misma, evitar “los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos, y de garantizar a la Administración contra los tiros de la maledicencia”.

14. RAMOS PÉREZ-OLIVARES, Alfredo (2012): *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, La Ley, Madrid, pp. 6-11.

15. VILLAR PALASÍ, José Luis (1969): *Lecciones sobre contratación administrativa*, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, pp. 103-104.

Posteriormente, la incorporación de España en el año 1986 a la entonces denominada Comunidad Económica Europea conllevó la adaptación de la normativa de contratos del Estado a las Directivas Comunitarias sobre Obras y Suministros¹⁶. En este sentido, no cabe duda de que la fuerte influencia del Derecho europeo, a través de las distintas Directivas sobre la materia, ha fomentado la consideración de otros aspectos adicionales al precio, como son los aspectos sociales¹⁷.

En nuestro ordenamiento jurídico, la incorporación de consideraciones sociales empieza a manifestarse en el pasado siglo, en la ya derogada Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. El artículo 20 de dicha Ley establecía la prohibición de contratar con empresas que hubiesen sido condenadas por sentencia firme por delitos graves en materia social o laboral. Asimismo, su disposición adicional octava, otorgaba preferencia en la adjudicación de los contratos a las proposiciones presentadas por empresas que contaran en su plantilla con un número de personas trabajadoras con discapacidad no inferior al dos por cien.

Además de la normativa propiamente dicha, la jurisprudencia también ha desarrollado un papel clave en la evolución de la contratación pública. Más allá de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997¹⁸, que se mostró a favor de la consideración de aspectos sociales en un procedimiento de licitación. La citada sentencia dispone que la Administración no se encuentra obligada a aceptar el mejor precio, pero sí la oferta más favorable al interés público.

Más adelante, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 1995 fue sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Este nuevo cuerpo legal incorporaba las mismas consideraciones en materia social que el anterior, y no fue hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público cuando las cláusulas sociales comenzaron a ser incorporadas como tales en nuestra normativa. Esta Ley, además de transponer la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004¹⁹,

16. Ello tuvo lugar mediante la aprobación y posterior publicación del *Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea*.

17. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana (2009): *Cláusulas sociales y licitación pública: Análisis jurídico*, Instituto Andaluz de Contratación Pública, Sevilla, pp. 110-116.

18. STS de 23 de mayo de 1997 (STS 3625/1997 - ECLI: ES:TS: 1997:3625).

19. *Directiva (UE) 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*.

adoptó un planteamiento de reforma del sistema de contratación pública vigente hasta el momento. Así lo manifestaba su exposición de motivos: “las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales”.

Por último, el impulso más relevante en materia de contratación pública socialmente responsable se produce con la vigente Ley de Contratos del Sector Público. Si inicialmente, como se ha expuesto, el precio –denominado subasta en el Real Decreto de 27 de febrero de 1852– fue el único criterio para determinar las adjudicaciones, posteriormente, el sistema de contratación se ha ido sofisticando, concibiéndose en la actualidad como un instrumento más para la consecución de otros objetivos públicos. La actual Ley de Contratos del Sector Público ofrece un marco legal flexible para la inclusión y desarrollo de cuestiones sociales, en aras de lograr la mejor relación calidad-precio²⁰. Ello se plasma en los criterios de solvencia, en los criterios de adjudicación y en las condiciones especiales de ejecución²¹, es decir, en el conjunto del proceso de contratación.

- Criterios de solvencia (art. 174 LCSP): los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica. Sirven para determinar si el licitador cumple con los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica para ejecutar adecuadamente el contrato.
- Criterios de adjudicación (art. 145 LCSP): la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Estos criterios pueden ser económicos y cualitativos²².

20. La Ley de Contratos del Sector Público, desde el propio preámbulo, pone de manifiesto que los objetivos que inspiran la actual regulación son dos: conseguir una mayor transparencia y lograr una mejor relación calidad-precio. De igual manera, el artículo 1.3 indica expresamente: “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

21. El art. 122.2 LCSP dispone: “En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que, como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan [...]”.

22. “La función de los criterios de adjudicación es comparar objetivamente unas ofertas con otras para determinar cuál de ellas es la más ventajosa, lo que los diferencia de los criterios de solvencia, que sirven para

- Condiciones especiales de ejecución (art. 202 LCSP): en todo caso, resulta obligatoria la incorporación en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que la Ley enumera (hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción, etc.).

Los criterios de adjudicación constituyen la base para realizar una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas presentadas²³. El uso de estos criterios tiene una influencia directa en las adquisiciones que finalmente se realizan por parte del sector público; sin embargo, en la práctica, la excesiva ponderación que habitualmente se otorga al criterio precio, como criterio de adjudicación, desvirtúa el precepto general de adjudicar los contratos en base a la mejor calidad-precio²⁴.

3. Una propuesta basada en retorno social

En línea con el conseguimiento de la mejor relación calidad-precio, a fin de que la contratación pública socialmente responsable cale verdaderamente en las compras y, particularmente, a fin de que la contratación actúe como tractora de las sinergias

establecer si el licitador cumple o no los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica que le permitirían ejecutar adecuadamente el contrato” (Resolución 119/2019, de 9 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

23. De entre las múltiples definiciones de los criterios de adjudicación que existen, considero especialmente clarificadora la siguiente: “la referencia establecida previamente por el órgano de contratación, conocidos por todos los interesados desde el momento inicial de la convocatoria, y que se erigen en una fundamental regla de juego para que, mediante la valoración y comparación de las diversas proposiciones presentadas con relación a aquella referencia, el órgano de contratación pueda seleccionar a la que resulte más ventajosa”. CARBONERO GALLARDO, José Miguel (2023): “Reflexión acerca de la regulación de los criterios de adjudicación”. En: *Cinco años de la Ley De Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Pintos Santiago, Jaime), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), p. 697.

24. La Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) 2023-2026 (op. cit.) establece como uno de sus objetivos y actuaciones principales el de “promover la eficiencia económica en los procesos de obtención de bienes, servicios y suministros para el sector público, estimulando la agregación de la demanda y la adecuada utilización de criterios de adjudicación”, y en el estado de situación respecto a su cumplimiento y de los problemas detectados a la vista del análisis de las actuaciones de los órganos de contratación se señala como uno de ellos la “excesiva ponderación del factor precio como criterio de adjudicación de algunos contratos, desvirtuando en ocasiones el mandato general de la adjudicación en base a la mejor calidad-precio”, pp. 34-35.

del mercado, se hace necesario incorporar mediciones de impacto y de valor²⁵. La regulación de los contratos del sector público no debe ser entendida desde una óptica únicamente relacionada con políticas de ahorro presupuestario²⁶. El óptimo en una licitación es el que genera mayor valor con el presupuesto disponible. De la misma forma, cuando ya existe un presupuesto que ha sido aprobado para un proceso concreto, el ahorro no genera valor. La formalización de un contrato que minimice el coste no necesariamente conlleva una optimización del valor generado para las personas administradas, la ciudadanía. Por tanto, las políticas inadecuadas de ahorro podrían perjudicar el propósito del sistema de contratación, entendiendo como perjuicio la ineficiencia en la relación entre outputs (retorno social) e inputs (costes).

Para avanzar así en la eficiencia de la compra pública, investigaciones previas proponen utilizar el modelo de Contabilidad Social²⁷. La Contabilidad Social constituye una herramienta surgida con ánimo de servir de ampliación a la contabilidad económico-financiera, a la contabilidad tradicional, y se caracteriza por monetizar –cuantificar en unidades monetarias– el valor social generado por una organización o empresa con su actividad²⁸. Hasta ahora, las referidas investigaciones se han centrado

25. Carta de Zaragoza: Manifiesto por una compra pública responsable: Las personas firmantes abogan por un sistema de contratación pública abierto, responsable, cooperativo, transparente, innovador, sostenible y transformador y entienden que en un futuro se requerirá incorporar mediciones de impacto en los contratos con el fin de garantizar su cumplimiento, la transparencia y rendición de cuentas, así como medir el avance de la estrategia previamente requerida. Véase en <https://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>.

26. GIMENO FELIU, José María (2022): “El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 59, pp. 3-4.

27. RETOLAZA, Jose Luis, SAN-JOSE, Leire & RUIZ-ROQUEÑI, Maite, et. al. (2015): “Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral”, *CIRIEC-España, Revista de economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 85, pp. 55-82 y BERNAL URIBARRENA, Ramon (2020): “Incrementando la eficiencia de las licitaciones públicas con la contabilidad social”, *CIRIEC-España, Revista de economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 100, pp. 239-276. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.181109

28. Este modelo, desarrollado en un principio por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y la Universidad de Deusto, permite estimar objetivamente el valor social generado –o destruido– por las distintas empresas licitadoras. A lo largo de los últimos años, la Contabilidad Social ha adquirido una gran relevancia, sobre todo en las organizaciones, que cada vez se muestran más interesadas en conocer cuál es el valor social que generan. RETOLAZA, Jose Luis, SAN-JOSE, Leire & RUIZ-ROQUEÑI, Maite (2015): “Monetizing the social value: theory and evidence”, *CIRIEC-España, Revista de economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 83, pp. 43-62; AMIANO BONATXEA, Iratxe, SAN-JOSE, Leire & GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge (2020): “La Valoración de Empresas en la Economía Social. Valor Social Esperado del Museo de la Minería del País Vasco”, *CIRIEC-España, Revista de economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 101, pp. 33-56. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.101.18226; ECHANOVE FRANCO, Alfonso (2022): “Contabilidad social para una gestión estratégica integral”, *Boletín de Estudios Económicos*, nº 76 (232), pp. 109-124. DOI: 10.18543/bee.2235;

en una perspectiva económica, desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, como un output a evaluar en las licitaciones. En el momento actual, consolidadas ya estas, resulta conveniente ir un paso más allá, y avanzar en la viabilidad jurídica de su incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Para ello, partiendo de la base metodológica de los estudios previos en esta materia, se ha seleccionado una nueva licitación para reescribir los pliegos de cláusulas administrativas particulares y añadir un criterio de adjudicación adicional, basado en el valor o retorno social.

Desde una perspectiva jurídica, son cuatro las condiciones que en todos los casos deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público: i) deben estar vinculados al objeto del contrato, ii) deben publicarse previamente, iii) deben ser específicos y cuantificables objetivamente, y iv) deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, así como la libre prestación de servicios y de establecimiento. Así lo establece el artículo 67 de la mencionada Directiva 2014/24/UE, y es pretensión de esta propuesta cumplir con las condiciones.

3.1. Análisis de caso

La licitación escogida para el análisis de caso se corresponde con un contrato de servicios cuyo objeto es la maquetación, impresión, plegado, empaquetado y distribución de carpetas y folletos en papel de campaña de renta, y que tiene un presupuesto máximo de licitación y valor estimado de 50.780,00 euros (sin IVA)²⁹. La duración de este contrato es de un año, sin posibilidad de prórroga. Su tramitación es ordinaria y el procedimiento de adjudicación abierto simplificado.

Los criterios de adjudicación en el caso que nos ocupa son cuantificables y quedan, de forma resumida, como a continuación se presenta:

FREEMAN, Edward, RETOLAZA, Jose Luis & SAN-JOSE, Leire: "Stakeholder Accounting: hacia un modelo ampliado de contabilidad", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 100, 2020, pp. 89-114. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18962

29. Lo relevante a efectos de este trabajo es ver cómo quedan los pliegos al incorporar la Contabilidad Social, por lo que no resulta pertinente aportar más datos de la licitación real seleccionada para ello, ni de las empresas que en la práctica se presentaron a la licitación.

Precio ($V = 60 \times Pb / PI$)	60 puntos
Equipo de impresión ófset	15 puntos
Certificación que acredite la cadena de custodio de los materiales	15 puntos
Tintas de impresión	10 puntos
Valor social	60 puntos

De forma más detallada, son susceptibles de la siguiente redacción:

Criterio precio: 60 puntos.

- La oferta, en todo caso, deberá referirse al Precio Total sin IVA (€).
- La valoración de la oferta económica se efectuará con arreglo a la siguiente fórmula, que otorga 60 puntos a la fórmula económica más baja:
- $V = 60 \times Pb/PI$

Siendo:

- * V: la valoración de la oferta económica
- * Pb: la oferta económica más baja
- * PI: la oferta del licitador a valorar

Se utiliza esta fórmula porque permite que la variación en precio sea tenida en cuenta de forma proporcional y no provoca que una mínima distribución de precio dé lugar a una diferencia máxima de valoración³⁰.

Criterio de equipamiento de impresión ófset: 15 puntos.

La empresa adjudicataria dispondrá (al menos) de un equipo de impresión ófset, mínimo 4 colores, mínimo 70x100 cm y un equipo CTP para la realización de los trabajos del contrato (adscripción mínima de medios).

Se valorará que la empresa disponga de más de un equipo de impresión ófset mínimo 4 colores, mínimo 70x100. La valoración máxima (15 puntos) se establece para aquellas empresas que dispongan de 2 equipos de impresión ófset mínimo 4 colores, mínimo 70x100 de la forma:

- $V=15$ si número de equipos de impresión ófset mínimo 4 colores, mínimo $70 \times 100 \geq 2$

30. Asimismo, cuando el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, deberá tramitar el procedimiento establecido en el artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público.

- $V=0$ si número de equipos de impresión ófset 4 colores, mínimo 70x100=1
- V : la valoración de la empresa que disponga de más de 1 equipo de impresión ófset mínimo 4 colores, mínimo 70x100

Criterio la empresa posee una certificación que acredita la cadena de custodia de los materiales: 15 puntos.

Se valorará que los productos impresos pueden incorporar el certificado FSC, PEFC o equivalente, para lo cual la empresa contratista deberá poseer el correspondiente certificado de la cadena de custodia vigente en el momento de la presentación de la oferta.

Criterio de tintas de impresión: 10 puntos.

Se valorará que las tintas tengan en su formulación menos del 5% en peso de aceites minerales (derivados del petróleo): 5 puntos.

Se valorará que las tintas no estén clasificadas con las siguientes indicaciones de peligro con arreglo al Reglamento (CE) 1272/2008 y enmiendas posteriores: H300, H301, H310, H311, H330, H331, H340, H341, H350, H350i, H351, H360F, H360D, H360FD, H360Fd, H360Df, H361f, H361d, H361fd, H362, H370, H371, H372, H373, H400, H410, H411, H412, H413, EUH059, EUH029, EUH031, EUH032 y EUH070. 5 puntos.

Criterio valor generado por la empresa licitadora a través del empleo, compras a proveedores y aportación a la Administración Pública en el desarrollo de la actividad objeto del contrato: 60 puntos.

La cuantificación del valor generado se efectuará con arreglo a la siguiente fórmula, que otorga 60 puntos al valor generado más alto.

$$VSI = \frac{VSI_L}{VSI_A} * 60$$

Siendo:

- VSI : la cuantificación del valor social generado
- VSI_L : valor social generado por el licitador a valorar
- VSI_A : valor social generado más alto

Además, para poder comparar de manera homogénea el valor generado es factible también utilizar ratios de ponderación. En concreto, se plantean las siguientes tres

ratios de ponderación: ratio de ponderación del empleo, ratio de ponderación de proveedores y ratio de ponderación de la Administración Pública:

1. La ratio de ponderación del empleo será el cociente que resulte de dividir el valor social generado a través del empleo (personal adscrito a la prestación) entre los ingresos de la empresa que derivarían del contrato.
2. La ratio de ponderación de compras a proveedores será el cociente que resulte de dividir el valor social generado a través de compras a proveedores entre los ingresos de la empresa que derivarían del contrato.
3. La ratio de ponderación de la Administración Pública será el cociente que resulte de dividir el valor social generado a través de los impuestos, cotizaciones sociales, etc. de las personas trabajadoras adscritas a la prestación entre los ingresos de la empresa que derivarían del contrato.

Dependiendo de las características de cada licitación, como es lógico, la ponderación variaría. Por ejemplo, no necesariamente un contrato implica que se produzca como consecuencia de este una compra significativa a proveedores y, en ese caso, las empresas licitadoras tendrían que acreditar dichas compras.

Si se focaliza en la ratio del empleo, atendiendo a la contabilidad financiera, los salarios a las personas trabajadoras adscritas a la licitación de que se trate suponen un gasto. Sin embargo, el gasto de personal por sí mismo se debería considerar como un valor, con su correspondiente connotación positiva, para dichas personas trabajadoras, especialmente en contratos que tratan de promover el empleo, ya sea de colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo u ordinarios. De hecho, las condiciones laborales de las personas adscritas a un determinado contrato son objeto de conocimiento por parte de los órganos de contratación, particularmente en aquellos supuestos en los que existe obligación de subrogación del personal. Esto es, el valor social generado por el empleo sería el sumatorio de los salarios, conforme al convenio colectivo de aplicación y al listado de subrogación.

Finalmente, una vez calculadas las tres ratios, se sumarán y la ratio resultante se multiplicará por el presupuesto máximo de la licitación (sin incluir el IVA). Los cálculos anteriores se deberían realizar para cada una de las empresas licitadoras. De esta forma, se estaría examinando la calidad a la hora de adjudicar el contrato, en términos de retorno o valor social, y sin desplazar al criterio del precio.

4. La consideración del valor social en los pliegos de cláusulas administrativas particulares: dificultades

No cabe duda del carácter discrecional que existe para la determinación de los criterios de adjudicación. No obstante, la discrecionalidad implica también el respeto a unos límites, que tratan de evitar la inadecuación del precio o la generalidad y arbitrariedad³¹. Si bien como se ha expuesto anteriormente son cuatro las condiciones que en todos los casos deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público [i) deben estar vinculados al objeto del contrato, ii) deben publicarse previamente, iii) deben ser específicos y cuantificables objetivamente, y iv) deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, así como la libre prestación de servicios y de establecimiento], la mayor dificultad derivada de considerar el valor social como criterio de adjudicación la encontramos en los parámetros interpretativos, sobre todo, en lo que respecta a la vinculación con el objeto del contrato³² y a la prohibición de incorporar cláusulas relacionadas con el arraigo territorial.

Por un lado, de acuerdo con el artículo 145.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, se considera que un criterio de adjudicación se encuentra vinculado al objeto del contrato cuando se refiere o integra las prestaciones que deben realizarse en virtud de dicho contrato, “en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”, y es precisamente esta una de las cuestiones más controvertidas, por la falta de un criterio unívoco sobre dicha vinculación.

En este punto, conviene destacar que la LCSP incorporó una novedad importante con respecto a la normativa anterior, y es que antes se exigía que la vinculación al objeto del contrato fuera directa, lo que conllevó la invalidación de numerosos cri-

31. BURZACO SAMPER, María (2018): “Los criterios de adjudicación”. En: *Contratación Pública* (dir. Alonso Timón, Antonio J.), Dykinson, Madrid, p. 145.

32. En el Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020 constan algunas consideraciones acerca de la contratación pública estratégica, entre las que destaca esta como fuente de inseguridad jurídica y se plantea la necesidad de que desde la Comisión Europea se clarifique.

terios de adjudicación³³. Sin embargo, la LCSP evita señalar que la vinculación deba ser directa, lo que, en cierta medida, significa una flexibilización de este concepto. La previsión actual coloca el foco en el denominado “ciclo de vida”, que viene definido en el artículo 148 del mismo cuerpo legal de la siguiente forma: “se entenderán comprendidos dentro del «ciclo de vida» de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización”. También esta visión de los productos, bienes o servicios desde su origen conlleva una flexibilización de la exigencia de vinculación al objeto del contrato³⁴.

Tampoco hay que olvidar que en el propio listado de criterios sociales del mismo artículo 145 de la LCSP se incluyen la mejora de las condiciones laborales y salariales, la estabilidad en el empleo, la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato o el fomento de la integración social de las personas con discapacidad, entre otros. Así, este tipo de criterios sociales se han visto normativamente reforzados, puesto que, siguiendo lo anterior, rara vez se consideraba que estos cumplieran el requisito de encontrarse vinculados al objeto del contrato, desde la perspectiva de integrarse en su materialidad³⁵.

Atendiendo a lo anterior, hasta la fecha, son numerosas las resoluciones que no aprecian cómo determinados criterios sociales pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución y, por tanto, no los consideran admisibles. Por ello, me parece relevante considerar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de fecha de 8 de marzo de 2019, en la que se plantea si, bajo el amparo de la normativa sobre contratos del sector público, cabe introducir en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares dos criterios considerados mejoras sociales: la mejora de las condiciones salariales sobre lo establecido en el convenio colectivo de aplicación y la aplicación de medidas de conciliación entre la vida per-

33. Artículo 150 del *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*: “Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio [...]”.

34. BURZACO SAMPER, María (2018): “Los criterios de adjudicación” op. cit., pp. 146-147.

35. SERRANO CHAMIZO, Javier (2018): *La Ley de Contratos del Sector Público en la doctrina del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, IVAP, Oñati, pp. 195-198.

sonal, laboral y familiar que el licitador se compromete a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato. Aunque el Tribunal en este caso no considera que exista vinculación con el objeto del contrato, lo novedoso resulta el voto particular que en ella se formula bajo la siguiente argumentación: “se pueden considerar vinculados al objeto del contrato los criterios que se refieran a los trabajadores que intervengan en el proceso de producción, suministro o prestación de los servicios, aunque no afecten para nada al resultado final de la prestación. Por eso, considero que tanto el incremento de las retribuciones sobre las establecidas en el respectivo convenio como los planes de conciliación de la vida personal y familiar, al afectar a los trabajadores que van a participar en la ejecución de contrato, pueden en principio ser considerados como vinculados a su objeto pues afectan a los «factores» (trabajadores) que van a participar en el «proceso específico de prestación» del servicio”³⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior acerca de la vinculación al objeto del contrato, no parece que esta condición sea impedimento para la inclusión de un cálculo del valor real retornado a la comunidad, máxime cuando la puntuación otorgada en función de este criterio se encuentra directamente vinculada al desarrollo del propio contrato -en la licitación expuesta con anterioridad, al empleo generado por el contrato, a las compras a proveedores derivadas de la actividad objeto del contrato y al retorno a la Administración derivado también de la actividad objeto del contrato-.

Por otro lado, en cuanto a la prohibición de incorporar cláusulas relacionadas con el arraigo territorial, cabe destacar que, hasta la fecha, se ha considerado discriminatorio lo relacionado con criterios sobre tributar en un concreto territorio, por suponer una limitación al principio de concurrencia que todo procedimiento debe respetar³⁷. Sin embargo, a fin de ver la contratación pública como una inversión y no como un gasto, se hace imprescindible considerar el retorno que recibe el sector público cada vez que genera empleo derivado de un contrato, por ejemplo, en forma de impuestos tales como el IRPF. Es decir, la propuesta de valor aquí referida no consiste en otorgar una mayor puntuación a la oferta de una empresa que tributa en el territorio de adscripción del órgano de contratación.

Para entender esta idea e ilustrarla, pongamos el ejemplo de una persona con discapacidad intelectual con derecho a cobrar una pensión no contributiva –política

36. Resolución 235/2019, de 8 de marzo de 2019, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Recurso 764/2018 C.A. Principado de Asturias 52/2018).

37. Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asunto: Algunas cuestiones derivadas de la Incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Véase: https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INFORME_16%20_2015_ASPECTOS_%20SOCIALES_DGA.pdf/b2d2f202-4f6e-a676-1743-ce6b61cef03a.

pasiva–, que empieza a trabajar en una empresa a la que el sector público adjudica un contrato, formando dicha persona parte del personal adscrito a la ejecución de ese contrato público. Además del tránsito de una política pasiva a una política activa de empleo, la contratación de esa persona genera un valor, que se traduce en que la persona con discapacidad no solo no percibe la pensión no contributiva, sino que por el desempeño de su trabajo paga una serie de impuestos. Consecuentemente, ello redunda tanto en beneficio de la Administración contratante como de la ciudadanía en conjunto. Eso es precisamente lo que el criterio de adjudicación referido al valor pretende visibilizar y tener en cuenta a la hora de evaluar ofertas.

Igualmente, al tratar la cuestión del arraigo territorial, procede señalar la excepción que a continuación se expone, en la que el Tribunal Supremo admite que se incluyan criterios de adjudicación de proximidad en el pliego de un contrato de servicios³⁸. La controversia suscitada versa sobre la conformidad a Derecho de incorporar como criterio de adjudicación en un contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios uno relativo a la proximidad a la planta de gestión de residuos. El criterio de adjudicación en cuestión favorecía a aquellas empresas prestadoras de dichos servicios establecidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la medida en que otorgaba hasta siete puntos, sobre un total de cien, a las empresas que contaran con una planta de gestión de residuos que se hallara próxima a las capitales de los Territorios Históricos del País Vasco.

El Tribunal considera que, si bien existe un principio general de igualdad y no discriminación en materia contractual, ello no impide que uno de los criterios de adjudicación del referido contrato tome en consideración el principio de proximidad de las instalaciones. En este caso, para el Tribunal existe una razón de interés general y recuerda que, en paralelo, la Directiva 2008/98/CE, sobre residuos, en su artículo 16 establece que los principios que han de regir la gestión de los residuos destinados a su eliminación son los de autosuficiencia y proximidad³⁹. Esto se traduce en que más proximidad implica menos emisiones y, por tanto, menos contaminación. Asimismo, el Tribunal no considera que la puntuación otorgada a este criterio sea desproporcionada, al suponer un 7% del total.

El ejemplo anterior muestra cómo el principio de libre concurrencia no constituye un principio absoluto, pero sí uno rector de la contratación pública que es preciso equilibrar con otros para lograr que esta sea verdaderamente estratégica y responsable. A pesar de tratarse de un criterio medioambiental, puede ser extrapolable a la

38. STS de 9 de diciembre de 2021 (4631/2021: ECLI: ES:TS: 2021:4631).

39. *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.*

perspectiva social. De hecho, tras seis años de vigencia de la Ley de Contratos del Sector Público, y atendiendo a las posibilidades que ofrece, así como a las limitaciones expuestas, se hacen necesarios más pronunciamientos en esta línea, que dejen atrás normativas no vigentes.

5. Conclusiones y futuras líneas de investigación

Como se ha ido exponiendo a lo largo del artículo, el carácter instrumental de la contratación pública ha sido progresivo en el tiempo, y se ha ido plasmando en distintas disposiciones normativas. Si bien de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 se desprende claramente que para el legislador, tanto de la UE como nacional, la perspectiva social y el principio de libre concurrencia no constituyen nociones contrapuestas ni incompatibles entre sí, aún encontramos dificultades prácticas e interpretativas que dificultan el equilibrio entre ambas cuestiones –derivadas sobre todo de una hermenéutica estricta y un tanto anticuada sobre la vinculación al objeto del contrato y del arraigo territorial–.

No cabe duda de que las políticas públicas de carácter social encuentran en la contratación pública un instrumento muy necesario y adecuado. La calidad constituye un factor determinante para la gestión y la eficiencia de la colaboración público-privada, y hay que continuar insistiendo en que el uso de criterios sociales, en tanto conllevan una mayor calidad, sirven también para comparar globalmente las ofertas. El marco regulatorio de la contratación pública considera la calidad como un nuevo paradigma que debe ser objeto de una adecuada evaluación y, por tanto, debe ser un elemento irrenunciable desde la propia planificación contractual y la elaboración de los pliegos.

Es hora de innovar para crear valor, haciendo así de la contratación pública el estandarte de la buena administración y de la colaboración público-privada, y el modelo de contabilidad social aquí ejemplificado y analizado supone un instrumento adecuado para la satisfacción del interés general. De lo expuesto a lo largo de este artículo, se puede concluir que la capacidad de evaluar, en términos de valor para la ciudadanía, aspectos sociales de un contrato, como nuevo eje decisional, tiene importantes ventajas. Quienes quieran optar a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias sociales que determinen las entidades adjudicadoras para el cumplimiento de políticas públicas. Y precisamente aquí radica la clave de la contratación pública estratégica. En este sentido, si bien la Contabilidad Social, como herramienta para la cuantificación del valor, ha sido objeto de estudio y desarrollo desde una perspectiva económica, debe continuar siendo jurídicamente

analizada hasta ser, incluso, supeditada a la interpretación de los tribunales especializados en la materia.

Por último, merece una mención la buena administración durante la fase de ejecución del contrato, al ser esta la fase en la que se comprueba el correcto cumplimiento de lo pactado. A pesar de que el presente artículo se ha centrado en la fase de adjudicación, se ha referido también a las condiciones especiales de ejecución como una plasmación de la voluntad del legislador de considerar aspectos sociales durante todo el proceso de contratación, y no de forma aislada. Por tanto, la valoración de los mismos debería también trasladarse como condiciones especiales de ejecución, y garantizar así la generación de un determinado valor social durante el tiempo que dure la concreta ejecución.

Bibliografía

- AMIANO BONATXEA, Iratxe, SAN-JOSE, Leire & GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge (2020): “La Valoración de Empresas en la Economía Social. Valor Social Esperado del Museo de la Minería del País Vasco”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 101, pp. 33-56.
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.101.18226>
- BERNAL URIBARRENA, Ramon (2020): “Incrementando la eficiencia de las licitaciones públicas con la contabilidad social”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 100, pp. 239-276.
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.100.18109>.
- BURZACO SAMPER, María (2018): “Los criterios de adjudicación”. En: *Contratación Pública* (dir. Alonso Timón, Antonio J.), Dykinson, Madrid, p. 145-147.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel (2023): “Reflexión acerca de la regulación de los criterios de adjudicación”. En: *Cinco años de la Ley De Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Pintos Santiago, Jaime), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), p. 697.
- ECHANOVE FRANCO, Alfonso (2022): “Contabilidad social para una gestión estratégica integral”, *Boletín de Estudios Económicos*, nº 76 (232), pp. 109-124.
DOI: <https://doi.org/10.18543/bee.2235>.
- FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José (2013): *La colaboración público privada: su aplicación práctica*, Hispalex, Sevilla, pp. 28-29.
- FREEMAN, Edward, RETOLAZA, Jose Luis & SAN-JOSE, Leire (2020): “Stakeholder Accounting: hacia un modelo ampliado de contabilidad”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 100, pp. 89-114.
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.100.18962>.
- GIMENO FELIU, José María (2022): “El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 59, pp. 3-4.
- KRUGMAN, Paul R., WELLS, Robin & GRADDY, Kathryn (2022): *Fundamentos de economía. Cuarta edición (quinta edición original)*, Editorial Reverté, Barcelona, pp. 358-364.

- MORENO MOLINA, José Antonio (2018): *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017*, Instituto Nacional de Administración Pública y Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 41-51.
- RAMOS PÉREZ-OLIVARES, Alfredo (2012): *La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011*, La Ley, Madrid, pp. 6-11.
- RETOLAZA, Jose Luis, SAN-JOSE, Leire & RUIZ-ROQUEÑI, Maite, et. al. (2015): “Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 85, pp. 55-82.
- RETOLAZA, José Luis, SAN-JOSE, Leire & RUIZ-ROQUEÑI, Maite (2015): “Monetizing the social value: theory and evidence”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 83, pp. 43-62.
- ROCA ROCA, Eduardo (1995): *Ley de contratos de las Administraciones públicas. Estudios y comentarios*, Editorial Comares, Granada, pp. 5-13.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2023): “La buena administración en la contratación pública”. En: *Cinco años de la Ley De Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación* (dir. Pintos Santiago, Jaime), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 109-141.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO (2009): Susana: *Cláusulas sociales y licitación pública: Análisis jurídico*, Instituto Andaluz de Contratación Pública, Sevilla, pp. 110-116.
- SERRANO CHAMIZO, Javier (2018): *La Ley de Contratos del Sector Público en la doctrina del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, IVAP, Oñati, pp. 195-198.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1969): *Lecciones sobre contratación administrativa*, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, pp. 103-104.

Sentencias y resoluciones

- Resolución 235/2019, de 8 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- Resolución 119/2019, de 9 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2021 (4631/2021: ECLI: ES:TS: 2021:4631).

- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (3625/1997 - ECLI: ES:TS: 1997:3625).

Otras fuentes referenciadas

- Carta de Zaragoza: Manifiesto por una compra pública responsable.
Véase: <https://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>
- Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) 2023-2026.
Véase: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/encp.aspx>
- Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020.
Véase: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>
- Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asunto: Algunas cuestiones derivadas de la Incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
Véase: https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INFORME_16%20_2015_ASPECTOS_%20SOCIALES_DGA.pdf/b2d2f202-4f6e-a676-1743-ce6b61cef03a
- Informes anuales de supervisión de la contratación:
Véase: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>